

Legitimation der Regulierungszusammenarbeit durch Einbindung der Zivilgesellschaft?

Gastautor

2015-04-23T11:00:51

von [HENNER GÖTT](#)



Die

in aktuellen EU-Freihandelsabkommen vorgesehene Regulierungszusammenarbeit, also die beabsichtigte bilaterale Kooperation zur Erreichung größerer regulatorischer Konvergenz und Kompatibilität, hat einen schlechten Ruf: Sie steht im Verdacht, wichtige Entscheidungen zukünftig in zwischenstaatliche Freihandelsausschüsse zu verlagern, die lediglich mit Vertretern der EU-Kommission und der Regierung der Gegenseite besetzt sind. Selbst wenn den demokratisch legitimierten Gesetzgebungsorganen in der EU und den Mitgliedstaaten das Recht zur förmlichen Letztentscheidung verbliebe, könnte dennoch, so die Kritik, der Inhalt dieser Entscheidung durch die Regulierungszusammenarbeit im Sinne einer „Vorwirkung“ völkerrechtlich oder zumindest politisch vorgezeichnet werden.

Die derzeit verhandelten EU-Freihandelsabkommen sehen in der Tat keine direkte Einbindung der Parlamente, wohl aber verschiedene Modelle der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Regulierungszusammenarbeit vor. Grund genug, der Frage nachzugehen, ob diese Beteiligungsmodelle das Legitimationsniveau der Regulierungszusammenarbeit und ihrer „Vorwirkung“ beeinflussen können.

Theorie...

Die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Regulierungszusammenarbeit übernimmt Elemente partizipatorischer und deliberativer Demokratietheorien. Nach diesen Theorien wird demokratische Legitimation durch eine aktive Einbindung der Rechtsunterworfenen vermittelt. Viele partizipatorische Modelle streben dabei eine

möglichst breite Beteiligung in möglichst vielen Politikbereichen an. Deliberative Ansätze legen den Fokus auf rationale Beratungs- und Entscheidungsprozesse und betonen u.a. die Wichtigkeit möglichst zwangs- und herrschaftsfreier Debatten mit gleichen Mitwirkungschancen, die transparent und prinzipiell dauerhaft angelegt sind, hinsichtlich der Beratungsgegenstände grundsätzlich sachlich unbegrenzt sind und in den Entscheidungsprozess einfließen können. Für internationale Kooperationsformen wird zudem gefordert, dass sich die beteiligten Zivilgesellschaften für eine gemeinsame grenzüberschreitende Meinungs- und Willensbildung öffnen.

Partizipatorische und deliberative Ansätze sind verschiedentlich auch im geltenden Recht anzutreffen (so z.B. in den [Vorschriften über die „demokratischen Grundsätze“](#) der EU). Wenngleich – mit beachtlichen Gründen – nur komplementär zur primären Legitimationsvermittlung durch Repräsentation und „Legitimationskette“, scheint damit grundsätzlich auch das Verfassungs- bzw. Europarecht Legitimationsvermittlung durch partizipatorische und deliberative Strukturen anzuerkennen (zum deutschen Verfassungsrecht siehe [hier](#), Rn. 272).

Vor diesem Hintergrund lautet meine Hypothese: Je mehr die in EU-Freihandelsabkommen vorgesehenen Einbindungsmodelle den vorgenannten demokratiethoretischen Leitbildern genügen, desto eher wird man also auch ihnen eigene „Legitimationsleistungen“ im Sinne dieser Leitbilder attestieren können.

...und Vertragstexte

Ob dies der Fall ist, lässt sich ob der Vielgestaltigkeit der vorgesehenen Modelle kaum einheitlich beantworten. In vielen Bereichen bleiben die bisher bekannten Regelungen vage und lückenhaft. So sehen die [allgemeinen Regulierungsvorschriften des CETA-Entwurfes](#) (Art. X.8) schlicht vor, dass die Vertragsparteien Vertreter der Zivilgesellschaft „konsultieren können“, um „nicht-gouvernementale Perspektiven zu gewinnen“, ohne jedoch weitere Einzelheiten der – ohnehin nur fakultativen – Konsultation festzulegen. Auch die im [CETA-Entwurf-TBT-Kapitel](#) (Art. 6.1) vorgesehene „Teilnahme“ von „interessierten Personen“ bei nationalen Regulierungsprozessen lehnt zwar an aus dem WTO-Recht bekannte Transparenzregeln an, erweitert diese aber und lässt dabei die Anforderungen an den Personenkreis, das erforderliche „Interesse“ und insbesondere die Art und den Umfang der „Teilnahme“ im Ungefähren.

Ein „institutionalisierteres“ Modell ist die Errichtung innerstaatlicher und bilateraler zivilgesellschaftlicher Foren, z.B. im [EU-Südkorea-FTA](#) (Art. 13.13) und im Nachhaltigkeitskapitel des [CETA-Entwurfs](#) (Art. 5). Hier ist jeweils eine „ausgewogene“ Besetzung mit „repräsentativen“ zivilgesellschaftlichen Akteuren vorgeschrieben (wobei diese Begriffe freilich ihrerseits offenbleiben und die Besetzung oft durch die Vertragsparteien erfolgt). Die Foren dienen dem Dialog, sie erhalten Updates über die Implementierung des Abkommens und können ihrerseits, auch initiativ, Stellungnahmen abgeben, die von den Parteien zu berücksichtigen sind. Allerdings kommunizieren sie dabei nicht direkt mit dem Unterausschuss für Regulierungszusammenarbeit, sondern mit demjenigen für Nachhaltigkeitsfragen.

Zudem ist die Beteiligung sachlich auf die Nachhaltigkeitskapitel (Kap. 23-25 [CETA-Entwurf](#) (Arbeit und Umwelt)) beschränkt – bei anderen wichtigen Themen (z.B. [gesundheitsspezifische Maßnahmen](#), [Biotechnologie](#), [Medizinprodukte](#)) bleiben die Foren ausgeschlossen.

Ein direkter Dialog mit dem Regulierungsunterausschuss im Rahmen eines jährlichen Treffens ist im [TTIP-Entwurf](#) (Art. 15) vorgesehen: Dort können „Stakeholder“ zum jährlichen Kooperationsprogramm der Vertragsparteien, auch ohne direkte Betroffenheit, Stellung nehmen und sogar konkrete Vorschläge einbringen, auf die die Vertragsparteien schriftlich antworten müssen. Inwiefern bei diesem Modell, das offenbar primär auf Austausch mit den Vertragsparteien zielt, auch ein Dialog zwischen den Stakeholdern vorgesehen ist, ist aufgrund des frühen Verhandlungsstadiums allerdings noch nicht absehbar.

Bewertung

Die in EU-Freihandelsabkommen vorgesehenen Einbindungsmodelle verwirklichen die eingangs skizzierten Leitbilder bislang oft nur ansatzweise. Damit sie einen partizipatorisch- bzw. deliberativ-demokratischen „Legitimationsmehrwert“ entfalten können, dürften noch Verbesserungen vorzunehmen sein:

So darf das „ob“ der Beteiligung nicht im Belieben der Regierungsvertreter stehen, sondern muss jedenfalls in Bereichen, die typischerweise besondere zivilgesellschaftliche Expertise erfordern oder politisch sensibel sind, sichergestellt werden. Dies schließt auch ein, dass die Beteiligung nicht schon von vornherein auf einzelne Kapitel in Freihandelsabkommen beschränkt wird.

Auch eine selektive Auswahl einzelner Stakeholder ist jedenfalls dann unzureichend, wenn diese nur einzelne Strömungen abbilden. Hier ist sicherzustellen, dass verschiedene Positionen in den Diskurs einfließen können, um eine – womöglich sogar legitimationsmindernde – „verzerrende Überbetonung“ bestimmter einzelner Standpunkte zu vermeiden.

Es steht zudem zu vermuten, dass Partizipation und Deliberation in der Regulierungszusammenarbeit insbesondere dort zur Geltung kommen können, wo ein verstetigter organisatorischer Rahmen gegeben ist, zumal hier die Chance eines fortgesetzten Diskurses, einer gemeinsamen Willensbildung und möglicherweise längerfristig sogar der Bildung einer „bilateralen Öffentlichkeit im Kleinen“ besteht. Dagegen besteht sowohl bei den als ad hoc-Beteiligung ausgestalteten als auch bei den nur rudimentär regulierten Beteiligungsmodellen die Gefahr von nur punktueller, diskriminierender oder einflussloser Beteiligung, die letztlich wenig zur Legitimation von Regulierungszusammenarbeit wird beitragen können.

Es ist nicht gesagt, dass die aktuell vorgesehenen Modelle für die partizipatorische/deliberative Vermittlung von Legitimation von vornherein ungeeignet sind. Vielmehr könnten durch „demokratiefreundliche Handhabung“ (etwa durch systematische, ausgewogene Beteiligung auch in Fällen, in denen das nicht vorgeschrieben ist) durchaus manche in den Vertragstexten angelegten Unzulänglichkeiten aufgefangen

werden. Andere Punkte (wie etwa der pauschale Ausschluss ganzer Sachbereiche) implizieren hingegen eine Änderung oder Ergänzung der aktuellen Vertragstexte.

Auch bei einer Verbesserung der Beteiligungsmodelle bestehen zudem Probleme und inhärente Grenzen partizipatorischer Modelle fort: So müssen die Ziele inklusiver Beteiligung und hoher Deliberationsqualität in Ausgleich gebracht werden. Auch bleibt das schon auf EU-Ebene relevante Problem einer möglichen „Übermacht“ ressourcenstarker Lobbygruppen auch in den weiterentwickelten Beteiligungsmodellen in Freihandelsabkommen bestehen.

Schließlich sind die Grundentscheidungen der europäischen und der deutschen Rechtsordnung zugunsten repräsentativer Demokratie zu beachten: Die hier untersuchten Modelle können daher wohl nur komplementär neben eine Repräsentation aller Bürger treten. Diese erfolgt in den Freihandelsausschüssen europäischerseits allein durch die EU-Kommission und damit nur sehr mittelbar. Hier könnte man eine gleichzeitige Stärkung repräsentativ-demokratischer Elemente erwägen.

Fazit

Legitimationsvermittlung durch Einbindung der Zivilgesellschaft in die Regulierungszusammenarbeit ist also als Ergänzung zur repräsentativ-demokratischen Legitimationsvermittlung denkbar – erfordert aber überwiegend noch Verbesserungen der Beteiligungsmodelle.

Der Beitrag ist Teil unseres Online-Symposiums [“Freihandel vs. Demokratie 2.0”](#), das wir zusammen mit dem [Völkerrechtsblog](#) organisieren. Parallel zu diesem Post erscheinen auf dem Völkerrechtsblog die Beiträge von [Corinna Dornacher](#) ebenfalls zur Regulatory Cooperation sowie von [Michael Ioannidis](#) zu Partizipation im Welthandelsrecht.

